



### **ИВАН ВИКТОРОВИЧ ЛЮБИН**

*ассистент кафедры гражданского процесса СПбГУ*

*Lubin.I@jurfac.spb.ru*

## **НЕДОСТАТКИ МЕХАНИЗМА ОГРАНИЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ ЕСПЧ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье анализируется процедура проверки возможности исполнения решений ЕСПЧ в Российской Федерации. Введение уникального механизма с участием КС РФ частично оправдано общеевропейской практикой. В то же время он обладает некоторыми недостатками: расширение и последующее размытие компетенции Конституционного Суда, включая полномочие признания невозможности исполнения решения в целом, препятствуют интеграции России в европейское общество.

*Ключевые слова: исполнение решений ЕСПЧ, компетенция КС РФ*

Устав Совета Европы<sup>1</sup> провозглашает создание организации для «более тесного единства между всеми европейскими странами», целью которой «является достижение большего единства между [ее] Членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу». Европейская конвенция по правам человека, как следует из преамбулы, была принята во исполнение тех же целей единства членом Совета Европы.

Вместе с тем совершенно очевидно, что стремление к единым европейским ценностям в сфере прав человека носит идеалистический характер и полное единство невозможно, — Совет Европы включает в себя страны с различным культурным багажом, и даже общая географическая близость и некоторое культурное сходство

<sup>1</sup> См.: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306055> (дата обращения: 27.04.2017).



не могут устранить всех различий. Например, Италия — одна из самых религиозных европейских стран, в Турции господствующей религией является ислам, в то время как в большей части Европы местные жители в основном исповедуют христианство различного толка; религия же очень тесно связана с культурой нации в целом и с пониманием нацией прав человека.

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), являясь органом, который во многом определяет реальное содержание Европейской конвенции, и понимая, что стремление к универсализму в сфере прав человека не всегда возможно реализовать, неоднократно допускал дискрецию национального законодателя в отдельных сферах при толковании и применении Конвенции и учитывал при принятии решений национальные особенности<sup>2</sup>.

Вместе с тем в Российской Федерации недавно появился дополнительный инструмент, обеспечивающий сохранение культурных особенностей страны: Конституционный Суд РФ вправе решать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека<sup>3</sup>. Эта формулировка фактически обозначает лишь один орган — ЕСПЧ, однако можно представить существование и других аналогичных органов, возможность исполнения решений которых также будет оцениваться Конституционным Судом РФ.

Несмотря на то, что различия в восприятии прав человека обусловлены скорее культурными особенностями, чем нормами права, эти особенности должны быть юридически закреплены, чтобы допустить ссылку на них как на основание для неисполнения решения международного органа. Таким образом, законодатель избрал в качестве источника права Конституцию РФ, в которой установлены основополагающие принципы российского общества, и отнес решение вопроса о возможности исполнения решений международного органа к компетенции Конституционного Суда РФ.

Стоит отметить, что само по себе неисполнение решений ЕСПЧ в силу тех или иных причин, в том числе в связи с несогласием с принятым решением или несоответствием решения принципам конкретного национального общества, не является чем-то уникальным и неизвестным ранее в европейской или мировой практике: в связи с тем, что международная ответственность государства в определенной степени ограничена и в первую очередь неисполнение решений международных юрисдикционных органов влечет за собой политические последствия, государство может не исполнять отдельные решения.

Вместе с тем избранный Россией механизм неисполнения решений не имеет аналогов в европейской практике — никакое другое государство не устанавливало правила признания неисполнимыми решений ЕСПЧ на законодательном уровне. Этот механизм требует дополнительного анализа, однако сначала имеет смысл

<sup>2</sup> См., напр.: решение ЕСПЧ по делу «Лаутси и другие против Италии» от 18.03.2011. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104040> (дата обращения: 05.03.2017).

<sup>3</sup> См.: глава XIII.1 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

рассмотреть неисполнение решений международного юрисдикционного органа как такового — чем оно может быть обусловлено и в каких случаях может быть допустимо.

Основные идеи, связанные с неисполнением решений международных органов, были изложены В.Д. Зорькиным еще в 2010 г.<sup>4</sup> Помимо прочего, статья говорит об опасности слепого следования решениям ЕСПЧ, так как это может привести к «реальному возмущению большинства граждан конкретной страны, которая протестует против действий меньшинства». В то время как ограничения исполнений решений ЕСПЧ в определенной степени оправданны, предложенный подход тоже может оказаться опасным.

Концептуально вопрос о том, в какой степени допустимо ограничение прав человека, решается более глубоко. По своей природе демократическое общество, с одной стороны, гарантирует соблюдение прав человека, но с другой — вынуждено эти права ограничивать, преследуя двойные цели: защиту частных интересов (т.е. прав других людей) и публичных интересов, обеспечение безопасности, куда входят в том числе защита самого демократического общества (или государства) как такового и обеспечение его существования. Права человека — это прежде всего права личности для защиты от произвола государства, от общества. В демократическом обществе (в отличие от общества авторитарного) большинство не заинтересовано в защите, предоставляемой ЕСПЧ, и не обращается напрямую к правам человека — большинство может не бояться, например, наблюдения со стороны государства, произвола полиции, пыток, просто потому, что не участвует в общественной жизни и не оппонирует государству; в демократическом обществе совсем несложно жить так, чтобы не столкнуться с вмешательством государства в повседневные дела<sup>5</sup>.

Неотъемлемым элементом демократии в XIX в. являлась вера в то, что любое (временное) меньшинство может использовать гражданские свободы и политические права для того, чтобы воздействовать на избирателей и, возможно, стать новым большинством<sup>6</sup>. В современном мире к меньшинствам относятся не просто группы, которые не смогли победить на очередных выборах, но группы, сформированные, например, по религиозным или этническим признакам, группы, которые не могут не быть меньшинством по своей природе, — поэтому защита, дарованная правами человека, крайне важна для них. Любые отсылки к тому, что некое толкование прав человека может быть не по нраву большинству, бессмысленны и не могут служить аргументом для ограничения прав человека или непринятия такого толкования — права человека могут быть ограничены для защиты прав и законных интересов других людей или некоторых общественных интересов (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), но не для защиты мнения или точки зрения других людей, пусть даже это мнение, разделяемое большинством.

<sup>4</sup> См.: Зорькин В.Д. Предел уступчивости // ПГ. 2010. 29 окт. URL: <https://rg.ru/2010/10/29/zorkin.html> (дата обращения: 06.03.2017).

<sup>5</sup> См.: Osiatyński W. Human Rights and Their Limits. Cambridge, 2009. P. 85.

<sup>6</sup> Ibid.



Вместе с тем конфликт конституции конкретного государства (в том числе России) и решения международного юрисдикционного органа — вполне возможная ситуация в любой стране, где нет приоритета международных норм над национальными. Конституция РФ прямо не разрешает этот вопрос, однако приоритет конституционных норм следует из положений ее ст. 15, согласно которой Конституция РФ имеет *высшую* юридическую силу, в то время как международные договоры Российской Федерации являются лишь составной частью ее правовой системы, созданной Конституцией. Таким образом, международные договоры в Российской Федерации имеют приоритет над законом, но не над Конституцией, когда мы говорим о национальной правовой системе.

В то же время с точки зрения международного права ситуация выглядит иначе. Статья 27 Венской конвенции о праве международных договоров (1969 г.) устанавливает, что участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания невыполнения им договора. Эта статья не делает исключений для каких-либо положений внутреннего законодательства независимо от их значимости или статуса. Одновременно ст. 46 Европейской конвенции по правам человека устанавливает, что стороны обязуются исполнять окончательные постановления ЕСПЧ по любому делу, в котором они выступают сторонами. Таким образом, мировое сообщество в любом случае ожидает от Российской Федерации исполнения взятых на себя обязательств, связанных с исполнением решений ЕСПЧ.

Мнение Совета Европы по этому вопросу содержится в докладе, специально подготовленном Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) от 13.06.2016 № 832/2015<sup>7</sup>. На момент составления доклада единственным решением ЕСПЧ, прошедшим через установленную Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» процедуру проверки на возможность исполнения, было решение по делу «Анчугов и Гладков против России».

Так, в докладе Венецианской комиссии, помимо других выводов, содержится указание на то, что неисполнимость решения в связи с несоответствием действующей Конституции РФ сама по себе не может быть основанием для освобождения от исполнения принятых международных обязательств. Всегда остается как минимум один способ: изменение действующей Конституции РФ таким образом, чтобы допустить исполнение конкретного решения. Вместе с тем Венецианская комиссия не учла, что, например, в случае решения по делу «Анчугов и Гладков против России» его исполнение потребовало бы не просто изменения Конституции РФ, а принятия новой Конституции (в силу положений главы 9 Конституции РФ), что крайне затруднительно и, возможно, нецелесообразно; однако общие рассуждения могут быть приняты и учтены.

Изменение конституции для исполнения международных обязательств, связанных с Европейской конвенцией по правам человека, — хоть и редкая, но вовсе не ис-

<sup>7</sup> См.: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)016-e) (дата обращения: 06.03.2017).

ключительная мера, которая уже ранее встречалась в практике европейских государств: Венецианская комиссия приводит в качестве примера исполнение решений в Греции, Венгрии, Италии, Словакии и Турции<sup>8</sup>, дополнительно можно упомянуть попытки изменить конституцию в связи с решением ЕСПЧ в Боснии и Герцеговине<sup>9</sup>.

Профессор доктор Гертруда Люббе-Вольф в своем анализе известного дела Гёргюлю<sup>10</sup>, к которому обращался и В.Д. Зорькин, а также принятого Федеральным конституционным судом (ФКС) Германии решения особо обращает внимание на избранный ФКС порядок разрешения конфликта между требованиями национального законодательства и международными обязательствами. Поскольку Конституция Германии (как и Конституция РФ) ставит собственные положения выше норм международного права, теоретически конфликт возможен, однако в силу того, что международные обязательства должны исполняться, при разрешении любых потенциальных конфликтов следует толковать национальное законодательство (в том числе и Конституцию) с учетом мнения ЕСПЧ, стремясь по возможности к такому толкованию, которое наиболее соответствует международным обязательствам государства. Конфликтов в будущем действительно можно избежать, соответствующим образом изменив законодательство.

Вернемся к конкретному механизму проверки решений ЕСПЧ, избранному нашим законодателем, который также подвергается критике со стороны Венецианской комиссии.

Конституционный Суд РФ может принять решение либо о возможности, либо о невозможности исполнения решения ЕСПЧ в соответствии с Конституцией РФ. Следует обратить внимание на два аспекта этой формулировки.

Первый аспект касается того, что исполнение решения ЕСПЧ обычно считается прерогативой исполнительной власти, в редких случаях (при необходимости изменения законодательства) — законодательной, но никак не судебной. Компетенция КС РФ сводится к оценке норм (будь то нормы закона или неподписанного Россией международного договора) на соответствие Конституции РФ, выводы о возможности исполнения решения вообще в этом смысле слишком широки. Вполне оправданно в рамках имевшейся ранее компетенции Конституционного Суда РФ говорить о проверке конкретного способа исполнения на соответствие Конституции РФ, признание некой меры неконституционной должно означать лишь, что эта конкретная мера не может быть использована в России без изменения действующих конститу-

<sup>8</sup> Например, меры, принятые по делу *Işık against Turkey* в резолюции Комитета министров Совета Европы от 22.12.2004 № 50102/99. URL: <http://hudoc.exec.coe.int/ENG?i=001-68031> (дата обращения: 06.03.2017).

<sup>9</sup> См.: резолюция Комитета министров Совета Европы по делу *Sejdić and Finci against Bosnia and Herzegovina* от 05.12.2013. URL: <http://hudoc.exec.coe.int/ENG?i=001-140759> (дата обращения: 06.03.2017).

<sup>10</sup> См.: *Lübbe-Wolff G. ECHR and national jurisdiction — The Görgülü Case*. URL: [http://www.vaeter-aktuell.de/english/ECHR\\_and\\_national\\_jurisdiction\\_-\\_The\\_Goerguelue\\_Case.pdf](http://www.vaeter-aktuell.de/english/ECHR_and_national_jurisdiction_-_The_Goerguelue_Case.pdf) (дата обращения: 06.03.2017).



ционных положений. В то же время избранная законодателем формулировка позволяет (и даже требует) объявить все решение неисполнимым или же исполнимым для любых возможных мер, принимаемых государством. Таким образом, конституционная проверка решения сводится не к проверке конкретной меры исполнения, а к проверке всех возможных мер исполнения и отысканию непротиворечащей Конституции РФ. Представляется, что Конституционный Суд РФ во всяком случае не должен активно отыскивать «подходящую» меру исполнения и предлагать ее в ответ на запрос о проверке решения ЕСПЧ — судебный орган ни в коем случае не может быть исполнителем другого судебного решения, в то же время именно эта новая обязанность КС РФ следует из ст. 104.4 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в действующей редакции.

Поскольку решение ЕСПЧ зачастую можно исполнить несколькими способами и по одному и тому же вопросу могут быть приняты различные меры для исполнения решения (например, изменения в законодательстве, изменения в подзаконных актах, выпуск разъяснений о порядке применения действующего законодательства) и при этом выбор конкретных мер, обеспечивающих исполнение решения ЕСПЧ, остается за государством — участником Европейской конвенции (хотя Комитет министров и осуществляет надзор за эффективностью принятых мер), то именно исполнительная власть соответствующего государства должна избрать допустимые меры реагирования, позволяющие по возможности полностью или в наибольшей части исполнить решение ЕСПЧ.

Второй аспект: на соответствие Конституции РФ должна проверяться именно возможность *исполнения* решения. Иными словами, не имеет значения, соответствует ли Конституции РФ мотивировка решения, важны лишь последствия исполнения решения, аналогично тому, как иностранное судебное решение может не исполняться в Российской Федерации, если *приведение в исполнение* решения противоречит публичному порядку. Само по себе решение не влияет на публичный порядок или Конституцию РФ, поскольку не является частью национальной правовой системы, следовательно, проверять можно только последствия его имплементации или исполнения. К сожалению, Минюст в своем запросе, связанном с возможностью проверки исполнения постановления ЕСПЧ по делу «ЮКОСа», отходит от этого правила и формулирует запрос так, будто предлагает на проверку сам акт правосудия<sup>11</sup>.

Упомянутый выше доклад Венецианской комиссии содержит отдельные опасения насчет того, какие конкретно формы исполнения решения могут быть признаны не соответствующими Конституции РФ: ни закон, ни практика не исключают возможности признания выплат сумм компенсаций, присужденных ЕСПЧ, несовместимыми с действующей Конституцией. Хотя выплата денежных сумм маловероятно мог-

<sup>11</sup> См.: п. 1.3, 1.4 мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации К.В. Арановского к постановлению КС РФ от 19.01.2017 № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу „ОАО „Нефтяная компания „ЮКОС“ против России“ в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ла бы быть признана неконституционной, Венецианская комиссия рекомендовала прямо исключить возможность проверки на конституционность мер, связанных с выплатой компенсаций. Необходимо отметить, что в вышеназванном постановлении КС РФ по делу «ЮКОСа» фактически была заблокирована именно выплата компенсаций, присужденных ЕСПЧ. Вместе с тем нет совершенно никаких оснований проверять на соответствие Конституции РФ все возможные способы исполнения, но исключать из проверки выплату компенсаций — если таковая выплата является несовместимой с действующей Конституцией РФ, то она невозможна в той же мере, как и любой другой способ исполнения решения.

При этом закон особо оговаривает, что в случае, если КС РФ признает невозможность исполнения решения ЕСПЧ, «какие-либо действия (акты), направленные на исполнение соответствующего решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, в Российской Федерации не могут осуществляться (приниматься)». Такое ограничение выглядит чрезмерным в силу того, что КС РФ, как упоминалось выше, не может проверить все возможные способы исполнения решения (даже чисто технически), и во всяком случае невозможно законом, пусть даже имеющим статус федерального конституционного закона, заблокировать возможность возбуждения процедуры пересмотра Конституции РФ, направленной на приведение Конституции РФ в соответствие с международными требованиями — при всей маловероятности такого события, когда речь идет о внесении изменений в главы 1 и 2 Конституции РФ, его нельзя полностью исключить.

Таким образом, избранный законодателем механизм проверки решений международного юрисдикционного органа хоть и может по существу считаться необходимым элементом, в том числе служащим интеграции Российской Федерации в европейское сообщество и выработке универсального правопонимания (поскольку для решения любого конфликта внутренних и международных правовых систем его прежде всего следует выделить, да и КС РФ в рамках своей компетенции способен толковать основные положения внутренней правовой системы таким образом, чтобы по возможности обеспечить совместимость с международным толкованием), однако не лишен и некоторых недостатков. К их числу можно отнести неоправданное расширение компетенции КС РФ и фактическое его вторжение в компетенцию исполнительной власти, признание неисполнимым всего решения в целом, но не конкретных способов исполнения, которые приводят в отдельных случаях к полной невозможности продолжения диалога с Европой и выработки позиции, учитывающей как особенности культуры Российской Федерации, так и универсальные европейские подходы к пониманию прав человека.